Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1832**

15. Wahlperiode 23. 10. 2003

Antrag

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Rentenreform des Jahres 2001 und zur Stabilisierung des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Ausgangslage und Ziele des Gesamtkonzepts

Die Gesetzliche Rentenversicherung ist und bleibt die wichtigste Säule der Alterssicherung in Deutschland. Die Menschen müssen sich auch in Zukunft darauf verlassen können, dass ihr Lebensunterhalt im Alter gesichert ist. Dazu braucht die Rentenversicherung ein stabiles wirtschaftliches Fundament. Das Rentensystem ist dann zukunftsfest, wenn es finanzierbar ist. Dies setzt einen hohen Beschäftigungsstand voraus. Gerade um einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und auch in Zukunft zu sichern, sind bezahlbare Beiträge unerlässlich.

Die Gesetzliche Rentenversicherung steht vor erheblichen Herausforderungen. Langfristig geht es um die Finanzierungsprobleme, die aus der steigenden Lebenserwartung und dem gleichzeitig ungünstiger werdenden Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern resultieren. Seit 1960 hat sich die Lebenserwartung um rund 3 Jahre, bei Frauen sogar um 4 ½ Jahre erhöht. Bis 2030 wird sie noch einmal um etwa 3 Jahre steigen. Gleichzeitig verschlechtert sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern. Dieses lag 1960 noch bei rund 5 : 1 und wird im Jahr 2030 bei rund 2 : 1 liegen.

Längere Rentenlaufzeiten, die von einem kleiner werdenden Anteil der Aktiven finanziert werden müssen, führen zu unvertretbar steigenden Beiträgen, wenn dieser Entwicklung nicht durch langfristig wirkende Maßnahmen begegnet wird. Mit der Reform des Jahres 2001 wurden bereits entscheidende Weichen gestellt: Maßnahmen zur Dämpfung des Rentenanstiegs wurden mit der Einführung der staatlich geförderten, kapitalgedeckten Zusatzversorgung, einschließlich der Stärkung der betrieblichen Altersversorgung, verknüpft. Ohne diese Reform wären die vor uns liegenden Aufgaben kaum zu meistern.

Die ökonomischen und demografischen Grundannahmen der Reform 2001 mussten im Lichte neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse teilweise revidiert werden. Dies hat zur Folge, dass die mit der Reform 2001 eingeleiteten Maßnahmen zur langfristigen Sicherung der Rentenfinanzen nicht mehr als ausreichend angesehen werden können. Notwendig sind daher weitere Schritte mit Langfristwirkung. Dazu zählen Maßnahmen auf der Leistungsseite wie zum Beispiel eine später zu treffende Entscheidung über ein höheres Renteneintrittsalter.

Die Bedingungen des demographischen Wandels können jetzt durch die richtigen Entscheidungen noch beeinflusst werden. Alle gesellschaftlichen Kräfte müssen gemeinsam darauf hinwirken, dass die gesetzlichen Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenversicherung durch gesellschaftliche Veränderungsprozesse (z. B. eine Umkehrung des Trends zur Frühverrentung, eine Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, eine Steigerung der Frauenerwerbsquote) flankiert werden.

Die finanziellen Grundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung müssen nachhaltig stabilisiert werden. Ziel der Reform ist es, dabei den Grundsatz der Generationengerechtigkeit zu wahren. Das bedeutet, die Jüngeren nicht durch zu hohe Beiträge zu überfordern, aber auch das Vertrauen der Älteren in das Funktionieren der Gesetzlichen Rentenversicherung zu erhalten. Nur mit verkraftbaren Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung wird der Spielraum geschaffen, der erforderlich ist, um eine ergänzende Altersvorsorge betreiben zu können.

Im Rahmen der Neuordnung der Besteuerung von Alterseinkommen wird es künftig eine zunehmende steuerliche Entlastung von Beiträgen zur Altersvorsorge geben. Sie erweitert den Spielraum für die jüngere Generation, weil den Erwerbstätigen netto mehr verbleibt als nach den heute geltenden Regelungen. Andererseits wächst die überwiegende Mehrheit der Rentner erst nach einer längeren Übergangszeit in die Besteuerung hinein.

Kurzfristig steht die Gesetzliche Rentenversicherung vor der Herausforderung, dass die gegenwärtige konjunkturelle Schwäche zu erheblichen Beitragsausfällen geführt hat. Darauf reagieren wir mit den beiden heute in 1. Lesung vorliegenden Gesetzentwürfen.

Die Gesamtreform muss Impulse für die Sicherung und den Aufbau von Beschäftigung geben. Zur Wiederbelebung der Konjunktur müssen die Rahmenbedingungen bei den Lohnzusatzkosten insgesamt verbessert werden. Wachstum und Beschäftigung sind grundlegende Bedingungen, um die Gesetzliche Rentenversicherung langfristig zu sichern.

Die Alterssicherung wird durch die nachfolgend beschriebenen Maßnahmen stabilisiert und zukunftsfest gemacht.

Die Maßnahmen zur Umsetzung des Gesamtkonzepts

1. Steuerliche Entlastung der Beitragszahler

Die Besteuerung der Alterseinkünfte muss neu geregelt werden, um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nachzukommen.

Ziel ist primär, dass die Aktiven von der Besteuerung ihrer Vorsorgeaufwendungen freigestellt werden. Heute müssen die Erwerbstätigen die Beiträge, die sie Monat für Monat an die Rentenkassen zum Aufbau ihrer Alterssicherung zahlen, überwiegend aus versteuertem Einkommen leisten. Das drückt das monatliche Netto ganz beachtlich. Künftig wird Jahr für Jahr ein immer größerer Teil der Rentenbeiträge von der Steuer freigestellt, bis er 100 Prozent erreicht. Dadurch kann die Besteuerung der Renten aus der aufgebauten Alterssicherung ganz in die Ruhestandsphase verschoben werden. Durch die von Jahr zu Jahr zunehmende Freistellung der Rentenbeiträge in der Beschäftigungsphase steigert sich das Netto-Einkommen. Damit erweitert sich für alle Erwerbstätigen zugleich der Spielraum für die inzwischen verstärkt notwendige ergänzende Altersvorsorge.

2. Verfahrensvereinfachungen bei der „Riester-Rente“

Innerhalb von eineinhalb Jahren sind bereits fast 4 Mio. sog. Riester-Verträge abgeschlossen worden. Mit den Verfahrensvereinfachungen bei der „Riester-Rente“ wird das bestehende Verfahren spürbar verbessert. Insbesondere sollen die bislang elf Zertifizierungskriterien für die „Riester-Rente“ deutlich reduziert werden. Folgende Kriterien müssen auf jeden Fall erhalten bleiben:

– Förderung einer monatlichen Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung (Absicherung der drei Risiken ist wegen Schaffung der Voraussetzungen für Unisex-Tarife notwendig);

– in der Form einer monatlichen Altersrente frühestens ab 60 oder eines Kapitalauszahlungsplans mit anschließender Restverrentung im hohen Alter;

– Garantie der eingezahlten Beiträge sowie ein Kündigungsrecht.

Durch weitere Verfahrensvereinfachungen werden Fehlerquellen bei der Antragstellung ausgeschlossen:

– Künftig braucht nicht mehr jedes Jahr ein Antrag auf Zulage gestellt zu werden, sondern der erstmalige Antrag reicht für alle Folgejahre aus.

– Die jährliche Aktualisierung der Einkünfte erfolgt in Zukunft durch einen Datenabgleich der Zulagenstelle mit der Rentenversicherung.

– Der Sockelbetrag, den Geringverdiener als Mindesteigenbeitrag bisher nach der Kinderzahl gestuft zahlen müssen, wird vereinheitlicht.

Damit wird auf Forderungen von Anbietern und Anlegern eingegangen, so dass die Akzeptanz der „Riester-Rente“ erheblich verbessert wird.

Auch Rentner mit Altersruhesitz im Ausland müssen in der Lage sein, die staatlich geförderte „Riester-Rente“ dort zu beziehen.

3. Der Abbau von Hemmnissen bei der betrieblichen Altersversorgung

Durch die Initiativen der letzten Legislaturperiode hat die betriebliche Altersversorgung eine Renaissance erlebt. Mittlerweile verfügen ca. 15,3 Millionen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über eine betriebliche Altersversorgung, dies entspricht etwa 57 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Das Ziel ist eine flexible betriebliche Altersvorsorge, die sich an den Erwerbsbiografien der heutigen und der zukünftigen Beschäftigten orientiert. Angesichts gestiegener beruflicher Mobilität muss auch die betriebliche Altersvorsorge flexibel auf Veränderungen im Erwerbsverhalten reagieren können. Arbeitnehmer sollen beim Arbeitgeberwechsel das Recht erhalten, das beim alten Arbeitgeber erworbene Kapital in die Einrichtung der betrieblichen Altersversorgung des neuen Arbeitgebers mitzunehmen. Dies dient dem Ziel, zusätzliche Altersvorsorge wie bei der privaten Altersvorsorge auf einem Altersvorsorgekonto zu konzentrieren.

4. Modernes Management der Rentenversicherungsträger

Hauptziel der Organisationsreform in der Gesetzlichen Rentenversicherung ist die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Effektivität der Verwaltungsstrukturen. Sie leistet damit einen wesentlichen Beitrag zum Abbau von Bürokratie. Wichtigste Neuregelung ist dabei die Schaffung eines Bundesträgers mit integriertem Dachverband, in dem BfA und VDR aufgehen. Dieser Bundesträger wird Grundsatz- und Querschnittsaufgaben für die gesamte Rentenversicherung wahrnehmen und so Mehrfacharbeit der einzelnen Träger vermeiden sowie den Koordinierungsaufwand zwischen den Trägern verringern. Weiterer Bestandteil der Organisationsreform ist die Reduzierung der Zahl der Versicherungsträger durch Fusionen. Auf Bundesebene wird die Zahl der Rentenversi-

cherungsträger von 4 auf 2 reduziert. Bundesknappschaft, Seekasse und Bahnversicherungsanstalt fusionieren. Bereits in den ersten 5 Jahren nach Inkrafttreten der Reform sollen die Verwaltungs- und Verfahrenskosten um 10 Prozent, d. h. um 350 Mio. Euro pro Jahr, reduziert werden.

Die mittel- und langfristig wirkenden Maßnahmen

Aussagen über die Entwicklung der Beitragssätze zur Gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2030 oder darüber hinaus sind angesichts des raschen Wandels in Wirtschaft, Arbeitswelt und Gesellschaft immer mit Unwägbarkeiten behaftet. Mit den folgenden Maßnahmen werden die Beiträge langfristig bezahlbar und die Renten so sicher gemacht, wie das in einer sich ständig verändernden Gesellschaft möglich ist.

5. Modifizierung der Rentenanpassungsformel

a) Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors

Die aus einer verlängerten Lebenserwartung bei gleichzeitigem Geburten- und Erwerbstätigenrückgang resultierenden Belastungen der Rentenfinanzen müssen gerecht auf Beitragszahler und Rentner verteilt werden. Ein Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel wird gewährleisten, dass das Verhältnis von erwerbsfähiger Bevölkerung und Leistungsbeziehern bei der Anpassung der Renten berücksichtigt wird. Weniger Beitragszahler führen so zu geringeren Rentenerhöhungen. Steigt jedoch die Zahl der Beitragszahler, fällt auch die Rentenerhöhung stärker aus.

b) Orientierung der Rentenanpassungsformel an der beitragspflichtigen Bruttolohn- und Gehaltsumme

Die Rentnerinnen und Rentner sollen auch künftig an der Entwicklung des Wohlstandes teilhaben. Allerdings muss sich dies an den Einkommen der Erwerbstätigen anlehnen, die ihre Renten finanzieren. Die Rentenanpassung wird sich daher künftig an der Entwicklung der beitragspflichtigen Bruttolohn- und Gehaltssumme orientieren.

6. Anhebung der Altersgrenzen

Kurzfristig muss es gelingen, das faktische Renteneintrittsalter anzuheben. Eine Anhebung der Erwerbsquoten Älterer ist kurzfristig möglich, indem bestehende Anreize zur Frühverrentung abgebaut werden. Arbeitsrechtliche und tarifliche Begünstigungen und Benachteiligungen Älterer müssen beseitigt und die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer verstärkt werden. Die Bundesregierung wird zusammen mit den Sozialpartnern eine Initiative starten, um in Betrieben und Verwaltung die Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erhöhen. Ebenso müssen alle Anstrengungen unternommen werden, um die Erwerbstätigkeit von Frauen zu erhöhen. Ein Schlüssel dazu ist auch, die Infrastruktur zur Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf zu verbessern, zum Beispiel mit Kinderbetreuung und Ganztagsschulen.

Die Anhebung des faktischen Renteneintrittsalters reicht allerdings auf lange Sicht alleine nicht aus. Alle derzeitigen Erkenntnisse und Annahmen über die künftige demografische und arbeitsmarktliche Entwicklung weisen darauf hin, dass im Jahr 2035 ein gesetzliches Rentenalter von 67 Jahren erforderlich sein wird. Die dazu notwendigen gesetzlichen Entscheidungen müssen jedoch nicht vor dem Jahr 2010 getroffen werden. Bei der Entscheidung wird zu berücksichtigen sein, wie sich dann die Lage auf dem Arbeitsmarkt sowie die Erwerbsverläufe älterer Arbeitnehmer darstellen werden.

7. Anhebung der Altersgrenzen für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit von 60 auf 63 Jahre in Monatsschritten ab 2006 bis 2008 mit Vertrauensschutzregelungen

Anreize zur Frühverrentung müssen vermindert und das tatsächliche Renteneintrittsalter erhöht werden. Daher werden die Altersgrenzen für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit in Monatsschritten von 60 auf 63 Jahre ab 2006 bis 2008 angehoben. Dies ist die rentenrechtliche Konsequenz aus dem mit den „Hartz-Gesetzen“ begonnenen Politikwechsel zur Stärkung der Beschäftigung Älterer. Dabei wird es Vertrauensschutzregelungen für Angehörige rentennaher Jahrgänge geben, die bereits rechtsverbindliche Dispositionen über die vorzeitige Beendigung der Beschäftigung getroffen haben.

8. Abschaffung der bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung (für Neurentner ab 2005 schrittweise innerhalb von vier Jahren)

Das Prinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit muss gestärkt werden. Mit der Abschaffung der bewerteten schulischen Anrechnungszeiten wird die bisherige rentenrechtliche Besserstellung von Versicherten mit Zeiten schulischer Ausbildung nach dem 17. Lebensjahr beseitigt. Diese Regelung betrifft diejenigen, die ab 2005 neu in Rente gehen und wird schrittweise innerhalb von vier Jahren umgesetzt. Vor dem Hintergrund steigender demografischer Belastungen der Alterssicherungssysteme kann es nicht länger Aufgabe der Versichertengemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung sein, Zeiten der Schul-, Fachhochschul- und Hochschulausbildung, also Zeiten, in denen keine Beitragszahlung erfolgt, rentenrechtlich auszugleichen. Deshalb werden diese Zeiten zukünftig nicht mehr bewertet. Sie werden aber weiterhin als lückenschließende Anrechnungszeiten berücksichtigt. Das ist wichtig für die Rente bei Frühinvalidität und für die erforderlichen Versicherungsjahre bei langjährig Versicherten (35 Jahre). Bei der Bewertung von Ausbildungszeiten werden die Koalitionspartner Möglichkeiten prüfen, berufliche Ausbildungen an Schulen, die in der Regel drei Jahre nicht überschreiten und nicht auf einen akademischen Abschluss zielen, nicht schlechter zu stellen als berufliche Ausbildungen im dualen System, bei denen Pflichtbeiträge entrichtet werden.

9. Abschaffung der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten (für Neurentner ab 2005 schrittweise innerhalb von vier Jahren), wenn diesen nicht Pflichtbeiträge wegen beruflicher Ausbildung zugrunde liegen

Die pauschale Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten ist mit der Rentenreform 1992 eingeführt worden, weil die Datenlage bei den Rentenversicherungsträgern seinerzeit eine Differenzierung nach den Gründen für die geringen Pflichtbeiträge am Beginn des Versicherungslebens nicht zuließ. Die durch die Rentenreform 1992 neu geschaffene Datenlage macht nunmehr eine Pauschalregelung überflüssig. Statt der bisherigen pauschalen Anhebung der ersten 36 Pflichtbeiträge werden in Zukunft Zeiten einer tatsächlichen Berufsausbildung höher bewertet. Dies gilt auch für beruf_liche Ausbildungen, die Schule und praktische Ausbildung verbinden, zum Beispiel bei Pflegeberufen. Bei anderen Zeiten, zum Beispiel Aushilfstätigkeiten, entfällt die Höherbewertung.

Diese Regelung betrifft diejenigen, die ab 2005 neu in Rente gehen, und wird schrittweise innerhalb von vier Jahren umgesetzt.

10. Ausrichtung der Schwankungsreserve auf eine „Nachhaltigkeitsrücklage“ nach Überwindung der gegenwärtigen Wachstumsschwäche

Die Schwankungsreserve soll mittelfristig zu einer „Nachhaltigkeitsrücklage“ aufgebaut werden.

Die gesetzgeberische Umsetzung des Maßnahmepakets

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, zusätzlich zu den bereits vorliegenden Gesetzentwürfen folgende Gesetzentwürfe vorzulegen:

1. Die steuerlichen Regelungen finden sich im „Gesetz zur Neuregelung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AEG)“.
2. Die Organisationsreform wird im „Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung“ geregelt.
3. Die mittel- und langfristigen Maßnahmen werden Gegenstand des „Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)“ sein.

Berlin, den 23. Oktober 2003

Franz Müntefering und Fraktion
Katrin Göring-Eckardt, Krista Sager und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 340, Telefax (02 21) 97 66 344
ISSN 0722-8333